

# 分権型社会に向けたとちぎの戦略

## — 栃木県経済界の立場を中心に —

白鷗大学法学部教授

児 玉 博 昭

### 目 次

はじめに

1. 地域主権改革の意義
2. 地域主権改革の実績
3. 地方分権改革の動向
4. 地方分権改革の課題

5. 分権型社会と栃木県

6. 分権型社会と自治体・企業

7. 九州の分権型社会づくり

むすびに

### はじめに

民主党政権は「地域主権改革」を「一丁目一番地」とうたったが、政局の混迷も相まって、けっきょく地域主権型国家の姿を描き出すには至らなかった。代わる自民政権では「地方分権改革」に戻ったが、再び動き始めた「道州制」も法案提出が先送りされるなど、なお分権型社会の実現はおぼつかない。こうした地域主権改革の混迷や道州制の停滞に、各地域でも対応の仕方を考えあぐねているようだが、栃木県はそれ以前から道州制の導入をめぐる立ち位置が定かではなかった。地方分権改革が進められる中で栃木県としてどのように関わるべきか、真剣に検討すべき時期にあるように思われる。

本稿では、これまでの地域主権改革をふり返し、地方分権改革の動きをふまえながら、地方分権改革の課題ととちぎへの影響を考察する。分権型社会に向けて行政と経済界が取り組むべきことを整理し、九州の先進事例を参考にしながらとちぎの戦略を提言することにした。

### 1. 地域主権改革の意義

そもそも「地域主権改革」とは何だったのか。政府が2010年6月にまとめた「地域主権戦略大綱」によると、地域主権改革とは、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域の住民が自ら

の判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」<sup>1</sup>と定義されている。

筆者は、この「地域主権」という言葉にはいまだに違和感を覚える。というのも、「主権」という言葉にはいくつかの意味合いがあるが、1つは対外的に独立しているという意味で、主権国家といった言い方をしたりする。もう1つは最終的な決定権が誰にあるのかという意味で、主権在民というように用いたりする。地域主権という言葉は、前者の意味ならば「国家主権」と矛盾するし、後者の意味ならば「国民主権」に抵触することになる<sup>2</sup>。実際、国会でも自民党からの批判を受けて、法律に地域主権という言葉は使われていない。地域主権という言葉は、「地域のことは地域で決められるようにしよう」という改革のスローガンであって、あまり厳密な概念ではないと理解した方がいだろう。

## 2. 地域主権改革の実績

では、こうした理念のもと、どのような改革が進められてきたのか。国会では2011年4月、いわゆる地域主権3法が成立した。具体的には、「国と地方の協議の場」設置法<sup>3</sup>、改正地方自治法<sup>4</sup>、「義務付け・枠付け」見直し一括法の3つである。なお、義務付け・枠付けの見直しは数次にわたり行われ、第1次見直しに関する第1次一括法が2011年4月に成立したのに続き、第2次見直しに関する第2次一括法が同年8月に成立、第3次見直しに

関する法案は衆議院解散に伴い廃案となったものの、地方からの提案や積み残しを含む第4次見直しと合わせ第3次一括法が2013年6月に成立した<sup>5</sup>。

### (1) 国と地方の協議の場の法制化

1つ目は、国と地方の協議の場が法制化されたことである。地方自治に影響を及ぼす国の政策については、国の関係大臣と全国知事会等地方6団体の代表者が協議を行うことになった。これまでは国と地方が協議を行っても、地方側は意見や要望を述べるだけであったが、法制化によって協議結果を尊重する義務が課されたわけである。

2012年1月に宇都宮で「地方分権・地方自治フォーラム」というシンポジウムが開かれ、栃木県の福田知事や宇都宮市の佐藤市長を交えて、この国と地方の協議の場の法制化について議論が行われた。国と地方の協議の場では社会保障・税一体改革や子ども手当について協議が行われているが<sup>6</sup>、福田知事の話では、地方側の意見も国の政策に反映されているとのことだった<sup>7</sup>。

### (2) 地方自治法の改正

2つ目は、議員定数の上限撤廃を柱とする地方自治法の改正である。地方自治法では、地方議会の議員定数について、人口に応じた上限を設けていたが、この法定上限が撤廃された。また、地方議会の議決事件についても、国からの法定受託事務は地方議会の議決の対象から除かれていたが、条例で対象に含める

1 「地域主権戦略大綱」（2010年6月22日閣議決定）1頁。

2 全国経済同友会地方行政改革推進会議では、国民主権や国家主権などの憲法概念との整合性を勘案し、地域主権型社会および地域主権型道州制との表記を用いている。

3 「国と地方の協議の場に関する法律」（平成23年法律第38号）。

4 「地方自治法の一部を改正する法律」（平成23年法律第35号）。

5 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成23年法律第37号、平成23年法律第105号、平成25年法律第44号）。

6 国と地方の協議の場の開催状況については、内閣官房ホームページを参照。

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba/>

7 栃木県・宇都宮市共催「平成23年度地方分権・地方自治フォーラム」（2012年1月28日、於宇都宮市立南図書館）講演録を参照。  
<http://www.pref.tochigi.lg.jp/a01/bunken/bunkennfo-ramukaisaiekkka.html>

ことができるようになった。そのほか、自治体ごとに設置していた議会事務局等を共同で設置できるようにするなど、自治体の自由度がかなり拡大している。

### (3) 義務付け・枠付けの見直し

3つ目が、国が自治体の仕事を法令でしばる義務付けや枠付けの見直しである。協議の場や議員定数とは違い、住民生活にも直接関わってくるので、行政関係者以外の者でもイメージしやすい取組みであるし、すでに実施されているものもある。

内閣府では、義務付け・枠付けの見直しに関する事例をとりまとめているが<sup>8</sup>、例えば、住宅関係では、県営住宅や市営住宅の入居基準は全国一律に設けられていて、基本的には家族向けなので、1人暮らしのお年寄りは民間でもなかなか家を借りられないのに、公営住宅にも入れないことになってしまう。そこで、単身者でも入居できるようにするとか、子供の多い世帯は優先的に入居できるようにするなど、地域の実情に応じて入居基準を変えてもよいことになった。

また、道路関係では、車線の幅は全国一律に決められていて、勝手に幅員を狭めることはできない。そこで、地域の実情に応じて幅員を設定できるようにしたところ、わざわざ道路の幅を広げなくても、車線の幅を狭くして右折レーンを設置できるようになり、交通渋滞の緩和につながっている。

福祉関係では、保育所の設備は全国一律に定められていて、保育室も幼児1人当たりで一定の広さが必要となる。地域の実情に応じて保育室の面積を設定できるようにしたところ、単位面積を広げて保育環境にゆとりをもたせる一方、入所待ちの児童が多い大都市部

では、逆に単位面積を狭くして多くの児童を受け入れられるようにしている。

地方が独自に基準を設ける例は他にも数多くあるが、義務付けや枠付けをなくすことで、自治体としても地域の実情に応じた仕事ができるようになったわけである。

## 3. 地方分権改革の動向

### (1) 地方分権改革

民主党から自民党に政権が再交代すると、「地域主権改革」は元の「地方分権改革」に言い改められるようになった。内閣には「地方分権改革推進本部」が設置され、同推進本部は事務・権限の移譲等に関する当面の方針を決定している<sup>9</sup>。また、地方分権改革担当大臣のもとでは「地方分権改革有識者会議」が開催され、同有識者会議は専門部会を開催するとともに、これまでの地方分権改革の総括と今後の展望を取りまとめている<sup>10</sup>。

しかし、「地域主権改革」を打ち消す自民党の動きは名称の変更にとどまらない。例えば、民主党政権は補助金の一括交付金化を進め自治体の裁量を広げたが、自民党政権はこの「地域自主戦略交付金」を廃止した。そのため、改革の後退を懸念する声も聞かれる。

### (2) 道州制の導入

その一方で、民主党政権下よりも改革の進展が期待されるのが、「道州制」である。道州制に関しては、2006年に第28次地方制度調査会が答申をまとめ、2008年には道州制担当大臣の「道州制ビジョン懇談会」の中間報告、自民党道州制推進本部の第3次中間報告が相次ぎ示されたが、民主党政権では事実上棚上げにされていた。

8 内閣府地域主権戦略室「義務付け・枠付けの見直しに関する地方独自の基準事例」(2012年4月)。

9 地方分権改革推進本部「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」(2013年12月20日)。

10 地方分権改革有識者会議「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望(中間取りまとめ)～」(2013年12月10日)。

ところが、政権再交代に伴いにわかに動きが現れる。2013年に入り、自民党道州制推進本部が、「道州制基本法案（骨子案）」<sup>11</sup>を国会に提出する方針を示すと、道州制導入に積極的な日本維新の会とみんなの党も、同様の法案を国会に提出する動きを見せた。

こうした政党の動きに、経済団体や地方団体も関心を高める。推進派の経団連は、道州制推進基本法の成立など道州制実現に向けた緊急提言を行う一方<sup>12</sup>、反対派の全国町村会は、道州制導入反対の会長書簡を国会議員に

配布した<sup>13</sup>。全国知事会は道州制基本法案に道州制の必要性や国・地方のあり方を見直す抜本的改革であることを明記すべきと意見書を出している<sup>14</sup>（表1）。

道州制基本法案自体は、道州制の基本理念や基本的な方向を示し、道州制推進本部や道州制国民会議の設置、答申や法制整備の期限を定めるものにすぎない。道州制のおおまかなイメージは示されているものの（表2）<sup>15</sup>、道州の区割り、自治立法権の範囲、基礎自治体の規模や機能、住民自治の強化、税財源の

表1 道州制をめぐる主な動き

|              |         |   |
|--------------|---------|---|
| 政府・政党の動き     | 2006年2月 | 第28次地方制度調査会が「道州制答申」                     |
|              | 2008年3月 | 道州制ビジョン懇談会が「中間報告」                       |
|              | 7月      | 自民党道州制推進本部が「第3次中間報告」                    |
|              | 2013年1月 | 自民党が「道州制基本法案」を国会に提出する方針。                |
|              | 6月      | 日本維新の会・みんなの党が「道州制への移行のための改革基本法案」を国会に提出。 |
| 地方団体・経済団体の動き | 2013年3月 | 経団連が道州制実現に向けた緊急提言。                      |
|              | 4月      | 全国町村会が道州制導入反対の会長書簡。                     |
|              | 7月      | 全国知事会が道州制基本法案に意見書。                      |

表2 道州制のイメージ

|        |  |
|--------|--|
| 組織     | <ul style="list-style-type: none"> <li>・全国に10程度の道州を設置。都道府県は廃止。</li> <li>・基礎自治体は現状を基本。小規模な基礎自治体には支援の仕組み。</li> <li>・東京・政令市の在り方は検討。</li> </ul>  |
| 権限     | <ul style="list-style-type: none"> <li>・国の関与等をできるだけ廃し二重・三重行政を解消。</li> <li>・国は国家の存立に関すること等を行い、機能を集約・強化。</li> <li>・道州は道州内に関することを行い、道州法を制定できる。</li> <li>・基礎自治体は能力に応じて事務・権限を担い、立法できる。</li> </ul> |
| 首長・議会  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・議会は都道府県域以下の選挙区から選出された議員で構成。</li> <li>・定数は市町村合併時の方式を参考。</li> <li>・首長は住民の直接選挙で選出。</li> <li>・首長の多選制限や議会権限の強化策を検討。</li> </ul>                            |
| 税・財政制度 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・国・地方の役割分担に応じ設計、中央政府に依存しない税・財源。</li> <li>・財政調整制度を設置。</li> <li>・国と地方の債務の処理を検討。</li> <li>・知的・社会的インフラ整備状況の格差は正策を検討。</li> </ul>                           |

（資料）自民党道州制推進本部資料を若干要約

11 自由民主党道州制推進本部「道州制基本法案（骨子案）」（2012年9月6日）。

12 日本経済団体連合会「道州制実現に向けた緊急提言」（2013年3月14日）。

13 全国町村会「会長書簡」（2013年4月10日）、「全国町村長大会特別決議」（2012年11月21日）、『道州制の何が問題か』（2012年11月）。

14 全国知事会「道州制の基本法案について」（平成25年7月9日）

15 自由民主党道州制推進本部道州制基本法小委員会「道州制のイメージ」（2012年6月19日）

確保、債務の削減、地域間格差の是正など、具体的な制度設計は今後の議論にゆだねられている。

## 4. 地方分権改革の課題

### (1) 不透明な分権型社会の全体像

これまでの地域主権改革を見ると、たしかに、手続や事務、権限に関しては、協議の場の法制化、義務付けや枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲など一定の進展があった。しかし、組織や財源、体制に関しては、あまり進展がなかった。例えば、国の出先機関の原則廃止については、国の出先機関がないと大震災には対応できないという理由で、中央省庁が必死に抵抗した。地方税財源の充実確保についても、国自体が厳しい財政状況にある中で財源の移譲にはなお消極的だった。道州制にいたっては、ほとんど忘れ去られていたと言ってもよい。つまり、細かい取組みばかりで、大きな枠組みづくりが先送りされてきたため、全国経済同友会も指摘するように<sup>16</sup>、地域主権型国家の全体像は見えてこなかったのである。最近、再び道州制が注目されているものの、具体的な制度設計はこれからであり、やはり分権型社会の全体像は今なお明らかではない。

### (2) 道州制に消極的な北関東

問題なのは国の取組みばかりではない。地方側の姿勢にも温度差がある。例えば、後述する九州経済同友会のほか、関西経済同友会<sup>17</sup>や中部経済連合会<sup>18</sup>などでは、道州制に関する議論が盛んである。これらの地域に

は、地域主権型社会への転換をきっかけに、低迷する地域社会や地域経済をなんとか活性化させたいという強い意欲が感じられる。これに対し、栃木県を含め首都圏では、道州制に関する具体的な構想は見当たらない。議論が活発でないのは行政も経済界も同じである。おそらく栃木県などは東京に近く、むしろこれまで東京一極集中によって恩恵を受けてきたので、本音では中央集権型国家のほうが望ましいと考えているのかもしれない。しかし、本当に今後もそれで大丈夫なのだろうか。

## 5. 分権型社会と栃木県

### (1) 道州の規模と範囲

栃木県として分権型社会をどのように描いていくのか。それを考えるために、まずは、道州制によって栃木県がどのように位置づけられるのかを確かめよう。

道州制に関しては、国の地方制度調査会や自民党の道州制推進本部などで議論がなされ、それぞれがいくつかの区割り案を示している。これらの区割り案を見ると、北海道や東北、九州、四国の組合せはほぼ固まっているが、栃木県については区割り案によってまちまちである。地方制度調査会のある案<sup>19</sup>だと、栃木は茨城・群馬・新潟・長野と一緒になる。この区割りでは、「海なし県」の栃木がいきなり日本海や太平洋とつながるわけである。筆者の試算によると（表3）、農林水産業の比重が大きい「農業州」となり、高齢者の割合も高いので高齢対策が課題となる。一方、自民党の案<sup>20</sup>には栃木・茨城・群馬・

16 全国経済同友会地方行財政改革推進会議「地域主権戦略大綱の策定に向けて：地域主権国家の全体像の提示を求める」（2010年6月）。

17 関西経済同友会地域主権推進委員会「自立する関西州の設立を：『地域主権』の確立に向けて地方分権改革を促進する中間提言」（2005年11月）など。

18 中部経済連合会広域行政委員会「中部州の実現：効率的で小さな政府をめざして」（2005年12月）など。

19 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」（2006年2月）別紙1・19-21頁。

20 自由民主党道州制推進本部「道州制に関する第3次中間報告」（2008年7月）別紙1・11-15頁。



表3 道州制区割り案の比較

| 区割り案    | ①9道州制                      | ②11道州制                      | ③22州制                       |
|---------|----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 出典      | 第28次<br>地方制度調査会            | 自民党<br>道州制推進本部              | 村上弘<br>立命館大教授               |
| 構成      | 茨城、栃木、群馬、<br>新潟、長野         | 茨城、栃木、群馬、<br>埼玉             | 栃木、群馬、<br>埼玉                |
| 総面積     | 4.5万km <sup>2</sup> （4位／9） | 2.3万km <sup>2</sup> （7位／11） | 1.7万km <sup>2</sup> （9位／22） |
| 可住地面積割合 | 38%（3位／9）                  | 52%（1位／11）                  | 47%（5位／22）                  |
| 総人口     | 1,151万人（6位／9）              | 1,418万人（4位／11）              | 1,121万人（4位／22）              |
| 高齢化率    | 24.0%（5位／9）                | 21.4%（9位／11）                | 21.2%（19位／22）               |
| 単位県民所得  | 265万円／人（4位／9）              | 276万円／人（3位／11）              | 279万円／人（7位／22）              |
| 産業構成    | ①7% ②29% ③61%              | ①4% ②27% ③64%               | ①3% ②26% ③65%               |

（注）県民所得は2009年、他は2010年のデータ。産業構成は1・2・3次の就業者割合。

（資料）総務省統計局「社会・人口統計体系」のデータをもとに筆者作成

埼玉という組合せがあり、また、立命館大学の村上教授の案<sup>21</sup>では栃木・群馬・埼玉という組合せになる。この区割りでは「平野州」あるいは「内陸州」といった特色も浮かび上がる。区割りによって地域像ががらりと変わるにもかかわらず、栃木県としてどのような地域像を描くのがまったく白紙というのは、不安にならざるをえない。

## （2）基礎自治体の機能

次に、道州制では、単に合併によって自治

体の規模が大きくなるだけでなく、権限移譲によって自治体の機能はかなり変わる。例えば、いま国が行っている空港管理は道州が行うようになり、県が行っている高校運営は基礎自治体が行うようになるだろう<sup>22</sup>。そうすれば、道州としては産業振興とインフラ整備を一体的に行えるようになり、基礎自治体は小中高と一貫した学校教育を行えるようになる。せっかく移譲された権限を地域の活性化にどのようにして活かすのか、戦略をしつかり練ることが地域の将来を左右することに

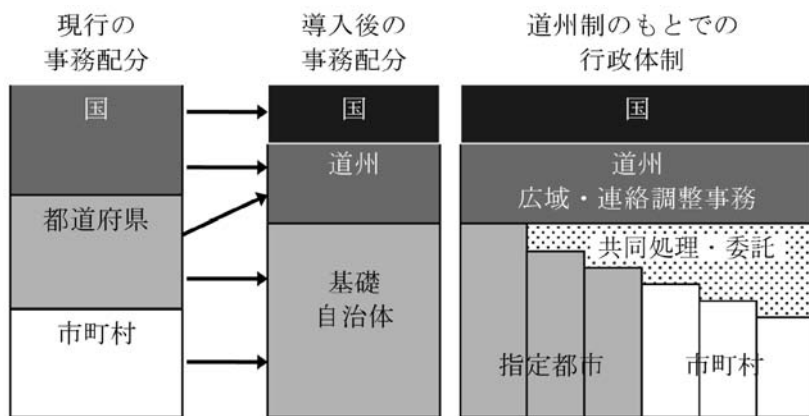


図1 道州制による事務配分の変化

（資料）指定都市市長会資料を一部修正

21 村上弘「道州制は巨大州の夢を見るか？：22州案を含む道州制モデルの比較検討―」『立命館法学』2007年第5号、236頁以下。

22 道州制ビジョン懇談会「中間報告」（2008年3月）16-17頁。

なるだろう。それに対して自治体の準備は万全なのだろうか。大まかに言えば、いまの国の仕事は県の職員が担うようになり、県の仕事は市町村の職員が行うようになる。自分たちの仕事内容が大きく変わるのに、職員には経験やノウハウがない。そのことを自治体の職員、特に市町村の職員がきちんと認識しているかといえば、実に怪しいかぎりである。

### (3) 地域経済の変化

さらに、分権型社会では、地方行政だけではなくて、地域経済の姿もかなり変わってくる。先に述べたとおり、首都圏の経済界は、道州制に関する議論にはあまり熱心ではない。それは東京一極集中の恩恵を受けているからかもしれないが、首都圏という有利な立地条件にいつまでも安住していると、環境変化への適応が遅れがちになる。産業の空洞化や内需の縮小など国内の経済環境はますます厳しさを増すばかりである。関西や九州は条件が不利だからこそ早めに先手を打つが、栃木県はのんびりと環境の変化にも気づかず、いつの間にか出遅れていた、そんな「ゆでガエル」になりかねない。

そうならないためにも、地域経済の中央依存体質を改め、自立型の地域経済構造を探る時期に差しかかっているのではないだろうか。

## 6. 分権型社会と自治体・企業

それでは、分権型社会に向けて、栃木県の行政や経済界はどのようなことに取り組むべきか。県、県内市町、県内企業それぞれについて考えてみよう。

### (1) 栃木県のあり方

まず、栃木県については、これからの道州にふさわしい規模と機能を備えていかなければならない。道州は社会資本整備・環境保全・産業振興など広域的な行政運営を担うことになる。一体的な交通基盤の整備、総合的な防災対策、戦略的な産業集積といったことが期待されるはずである。道州制の受け皿をつくるためには、関西広域連合のような広域連合を隣接県とともに設け、国の出先機関から積極的に事務や権限の移譲を受けるといった取り組みが必要となるだろう。まずは、栃木県の主導で群馬県や茨城県と包括的な協議会を置くところから始めてみるのもよい。

### (2) 県内市町のあり方

また、県内市町についても同様に、基礎自治体にふさわしい規模と機能を備えていかなければならない。今後は基礎自治体として子育て支援や介護、上下水道や清掃、小中学校の学校教育など、住民生活に直結したサービスの提供を担うことになる。住民の意向を行政に反映させつつサービスの充実に努めなければならないだろうし、県との二重行政も解消してサービスの効率化に努めなければならないだろう。住民自治の拡充や住民サービスの向上には、県から積極的に事務や権限の移譲を受けることが必要となるが、県はすでに条例による事務処理の特例制度<sup>23</sup>を設けているので、こうした制度を活用し実績を着実に積み重ねていくことが大切である。ただし、県内すべての市町が県からの受け皿になれるとは思えない。総務省の定住自立圏構想にあるように<sup>24</sup>、大きな中心市が近隣の小さい町の機能を補完する形をとり、いずれいくつかの圏域に集約されていくのではなかろうか。

23 「栃木県権限移譲基本方針」（2006年5月策定、2011年5月改定）ならびに「栃木県知事の権限に属する事務の処理の特例に関する条例」を参照。

24 定住自立圏構想については、総務省ホームページを参照。http://www.soumu.go.jp/main\_sosiki/kenkyu/teizyu/index.html

### (3) 県内企業のあり方

そして、県内企業については、自立型経済にふさわしい経営戦略と事業展開が求められる。地方分権改革は、行政内部の改革といった印象が強いかもしれないが、実は民間企業の経営にも少なからず影響を及ぼす。というのも、地方新聞や地方銀行、地方大学など県を単位として事業を行う法人は意外と多いからである。県という枠組みがなくなれば、競合する事業者の間で法人の合併や事業の統合といった動きが加速するかもしれない。こうしたことを考えると、やはり経済界としても、受け身のままではなく攻めに転じていかなければなるまい。栃木県経済同友会も、隣接する群馬県や茨城県の経済団体と交流を深めるのはもちろんのこと、新潟県や長野県などの経済団体とも交流を持つことが必要になるかもしれない。逆に言うと、経済団体の連携が緊密になっていけば、攻めの経済戦略を打つこともできる。高崎経済大学の戸所教授が唱えているように<sup>25</sup>、民間が主体となって北関東信越という巨大な経済圏を築くことができれば、直江津港から上信越・北関東自動車道を経て茨城港までを結ぶことができ、新潟空港や茨城空港といった国際空港も手中に収めることができる。新潟とつながれば、日本海を介して韓国や中国、ロシアとも結びつくことになるし、茨城とつながれば、太平洋を通じて米国やチリ、オーストラリアとも結びつくことになる。海もなく空港もない栃木県からすれば、一気に視野が広がり、グローバルな経済戦略を立てられるようになるわけである。

## 7. 九州の分権型社会づくり

栃木県が地方分権改革に取り組むよう、栃木県の経済界はどのように仕掛けていけばよいのか。ここでは、道州制をめぐる議論で全国をリードする九州経済同友会の取り組みから学ぶことにしたい。栃木県経済同友会行財政改革委員会では、2012年9月に鹿児島・福岡の両経済同友会と意見交換を行った<sup>26</sup>。

### (1) 団体の概要：九州経済同友会

「九州経済同友会」は、九州・沖縄8県の経済同友会で構成され、九州各県経済同友会相互の連携協力や九州経済の一体的発展の促進を目的とする。同会は1952年に設立され、現在の代表委員は福岡・大分の両経済同友会の代表幹事が務めている。地域ブロック単位の経済同友会としては全国で唯一、事務局を置き恒常的な活動を行う。同会の組織には企画委員会のほか、道州制を推進する「九州はひとつ委員会」が置かれている。

九州経済同友会の事務局は、「財団法人九州経済調査協会」に委託されている。同協会は経済団体の事務局を担当する企画部、各種調査研究を行う調査研究部、イベントやセミナーを開催する事業開発部などからなり、専属の調査研究スタッフが21名いる。

九州経済同友会では、年次大会で特定のテーマを討議し大会アピールを発表するほか、会員合同懇談会など年間十数回の行事を開催しており、共通の目標や頻繁な交流が会員の一体感の醸成につながっている。

### (2) 活動の契機：九州自治州構想

九州における道州制への動きは、2001年、九州経済同友会のランドデザイン委員会が

25 戸所隆「メガロポリス形成による北関東信越の連携」宇都宮市うつのみや市政研究センター主催シンポジウム「北関東における地域間連携と宇都宮都市圏」（2009年3月18日、於宇都宮市教育センター）。

26 本節の記述は、福岡経済同友会の安部高子幹事（九州経済同友会企画委員）、森本廣幹事（財団法人九州経済調査協会理事長）の説明によるところが大きい。



「九州の一体的発展のグランドデザイン」<sup>27</sup>を策定したことに始まる。このグランドデザインでは、3つの構想と7つの提言が示された。3つの構想とは、①経済のグローバル化に対応する「東アジア経済圏構想」、②生活のローカル化に対応する「自然共存型ライフスタイル構想」、そして、③グローバル化とローカリズムに地方行政が対応する「九州自治州構想」である。また、このうち九州自治州構想に関しては、「九州はひとつ委員会」の設立と「九州自治州」の段階的実現を提言している。これを受け、九州経済同友会では、「九州はひとつ委員会」を設置し、2005年には「九州自治州構想」をとりまとめた。こうした取組みから、全国経済同友会の提言に九州モデルの推進が盛り込まれるなど、九州経済同友会は道州制をめぐる議論で全国をリードするようになる。

### (3) 活動の体制：九州地域戦略会議

グランドデザインの策定を契機に、官民一体で九州の一体的発展に取り組むため、2003年、「九州地域戦略会議」が設立された。九州地域戦略会議は、九州各県知事、九州経済連合会・九州商工会議所連合会・九州経済同友会・九州経営者協会の代表者からなり、地域ブロック単位で行政と経済界のトップが一堂に会する全国にも例を見ない組織である。

九州地域戦略会議では、九州観光推進機構の設立、低炭素社会・九州モデル検討委員会の設置など、観光振興や地球温暖化対策で共同事業を展開しており、九州経済同友会が、

これらの事業や委員会の設置を率先して提案している。

### (4) 活動の展開：道州制検討委員会

2005年春、九州経済同友会が「九州自治州構想」<sup>28</sup>を発表し、同時期に九州経済連合会と九州地方知事会も道州制に関する報告書<sup>29</sup>を発表した。3者の道州制構想は基本的に一致しており、同年秋、九州地域戦略会議に「道州制検討委員会」が設置されることになる。

2006年の第1次委員会答申<sup>30</sup>で道州制導入の必要性や目指すべき姿について合意を得ると、続く2008年の第2次委員会答申<sup>31</sup>では国・道州・基礎自治体の役割分担や税財政制度のあり方について詳細な検討を行い、財政シミュレーションも試みた。その後は制度設計より将来ビジョンに重きを置き、世論を喚起するPR活動にも力を入れている<sup>32</sup>。

### (5) 活動の現在：九州広域行政機構

国では、自民党政権のもと2007年に「道州制ビジョン懇談会」が発足したが、政権交代に伴い活動を中止してしまった<sup>33</sup>。民主党政権は2010年に「地域主権戦略大綱」を策定したが、国の出先機関の原則廃止などを打ち出すものの、道州制にはほとんど言及がない。

こうした中、九州地方知事会では、国の出先機関の原則廃止を受け、包括的な受け皿となる「九州広域行政機構（仮称）」の設立を表明した<sup>34</sup>。九州経済同友会をはじめ経済界はあくまで道州制の導入が必要との立場であるため、これに関して正面から異論を唱え

27 九州経済同友会「21世紀の新しい九州を目指して：九州の一体的発展のグランドデザイン」（2001年11月）。

28 九州経済同友会九州はひとつ委員会「九州自治州構想」（2005年6月）。

29 九州・山口経済連合会行財政委員会地方制度研究会「地方からの道州制の推進に向けて：『九州モデル』の検討」（2005年5月）、九州地方知事会特別委員会「九州が道州制に移行した場合の課題等について」（2005年6月）。

30 九州地域戦略会議道州制検討委員会「道州制に関する答申」（2006年10月）。

31 九州地域戦略会議第2次道州制検討委員会「道州制の『九州モデル』答申」（2008年10月）。

32 九州地域戦略会議第2次道州制検討委員会「九州が目指す姿、将来ビジョン」及び「住民及び国の関心を高めるためのPR戦略」（2009年6月）。

33 道州制ビジョン懇談会の検討経緯については、内閣官房ホームページを参照。  
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/index.html>

34 九州地方知事会「九州広域行政機構（仮称）の設立を目指して」（2010年10月）。

表 4 九州における道州制・地方分権改革をめぐる取組みの経緯

|       |  |
|-------|--|
| 2001年 | ・九州経済同友会が「九州の一体的発展のグランドデザイン」を提言  |
| 2003年 | ・九州知事会・九州経済連合会等が「九州地域戦略会議」を設立  |
| 2004年 | ・九州経済同友会に「九州はひとつ委員会」を設置  |
| 2005年 | ・九州経済同友会が「九州自治州構想」を提言<br>(九州経済連合会、九州地方知事会も同様の提言を発表)<br>・九州地域戦略会議に「道州制検討委員会」を設置 |
| 2006年 | ・道州制検討委員会「道州制に関する答申」を提出  |
| 2007年 | ・九州地域戦略会議に「第2次道州制検討委員会」を設置   |
| 2008年 | ・第2次道州制検討委員会「道州制の九州モデル」を答申   |
| 2009年 | ・第2次道州制検討委員会「九州が目指す姿、将来ビジョン」<br>及び「住民及び国の関心を高めるためのPR戦略」を報告                     |
| 2010年 | ・九州地方知事会が「九州広域行政機構（仮称）」を発表   |

(資料) 九州経済同友会資料を参考に作成

ないものの、全面的に賛成というわけではない<sup>35</sup>。全国的には道州制をめぐる議論は下火となったが、九州の関係団体は意見交換などを通じて現在も地道に活動を続けている。

#### (6) 活動からの示唆：「着眼大局、着手小局」

こうした九州の取組みから何を学ぶことができるだろうか。1点目は、広域的な活動基盤の必要性である。九州には各県に経済同友会があり、福岡経済同友会の設立から間を置かずに「九州経済同友会」が発足している。「九州はひとつ」といった共通目標も一体感の醸成に寄与している。これに対して北関東では、茨城県に経済同友会がなく、関東経済同友会といった地域ブロック単位の団体も存在せず、交流の機会すらない。地域間の連携を進めるには、活動の受け皿となる共通基盤が不可欠である。

2点目は、専門的な組織体制の必要性である。九州には「九州経済調査協会」という地域シンクタンクがあり、企画部は九州経済同友会の事務局を担うとともに、調査研究部は多数の専任研究員を擁する。栃木県の場合は経済同友会に専門の調査員はおらず、官民で

出資した地域シンクタンクの「とちぎ総合研究機構」はすでに解散した。具体的な構想づくりには地方銀行の研究部門や地元大学の研究者を活用することも必要になるだろう。

3点目は、活動目的の明確化である。そもそも「九州自治州」は、「東アジア経済圏」や「自然共存型ライフスタイル」を実現するために構想されたものである。道州制それ自体は目的ではなく、あくまで地域活性化の手段にすぎない。九州地域戦略会議では道州制を検討しているが、制度設計自体が目的化し、議論が専門的すぎて一般人には理解しにくくなってしまった。専門的な議論を重ねるよりも実践的な成果をあげるほうが有益そうだ。

4点目は、壮大なビジョンと着実な行動の両立である。九州のグランドデザインでは「九州自治州」という壮大な構想に対して、「九州はひとつ委員会」の設立や「九州自治州の段階的実現」といった堅実な取組みが提言されている。鹿児島経済同友会の代表幹事が「着眼大局、着手小局」という格言を引用されたとおり、遠い先の将来像を大きく描きながら、目の前の小さな取組みから始めるといった姿勢が賢明である。

35 九州経済同友会「九州広域行政機構(仮称)に対する意見書」(2011年6月)。

5 点目は、行政と経済界の連携・分担である。九州では九州経済同友会が九州経済連合会や九州地方知事会を巻き込み、「九州地域戦略会議」という官民連携の受け皿を整えた。「九州観光推進機構」の設立では官民で合意したものの、知事会が進める「九州広域行政機構」の設立には地元経済界は必ずしも賛成ではない。共同歩調をとりにくい課題には、行政と無理に足並みをそろえず、経済界は風穴を開ける役割に徹したほうが適切だろう。

## むすびに

### (1) 地域経営のビジョン

むすびに強調しておきたいのは、地方分権改革それ自体は目的ではないということである。地域の問題を地域で解決できるようにするといっても、あくまで肝心なのは、それを通じて何を実現したいのかであって、例えば経済を活性化するとか、財政を健全化するとか、住民福祉を向上させるといった目的を明確にすることである。この点があいまいだと、改革そのものが目的化してしまい、下手をすると組織いじりに終わり、道州制を導入しても結局何も変わらなかったということにもなりかねない。地方分権改革を地域の活性化にどうつなげていくかが知恵の絞りどころである。

### (2) 官民「両刀」の戦略

改革の進め方については、行政と経済界で戦略を使い分けるというのも一つの手である。行政は、「北関東」という小さな枠組みで捉えて、隣接する群馬や茨城と連合体を組織する。これとは別に経済界では、「北関東信越」というもっと広い枠組みの中で、新

潟や長野を含めた緩やかな連携ネットワークを形成する（図 2）。栃木県が地方分権改革に取り組むにあたっては、官主導の行政連合と民主導の経済連携という、いわば「両刀づかい」でのぞむのが効果的ではないか<sup>36</sup>。

図 2 北関東州と北関東信越経済圏



（資料）筆者作成

### (3) 「着眼大局、着手小局」の戦術

栃木県の経済界が地域間の連携を進めるにあたっては、広域的な活動基盤の構築や専門的な組織体制の整備といったことも必要だが、とくに重要なのは、壮大なビジョンと着実な行動の両立である。言うまでもなく「北関東信越」という広域的な連携ネットワークはすぐに形成できるものではない。新潟や長野との交流を視野に入れつつも、まずは群馬や茨城など近隣との連携から着手することになるだろうし、交流会の開催に始まり、共同研究の実施、共同機関の設置へと段階的に関係性を強めていくことが現実的だと考える。

36 拙稿「北関東地方の連携に向けた共通基盤としての北関東州」『白鷗大学法政策研究所年報』第 3 号（2010 年 3 月）93-105 頁を参照。

## 謝辞

本稿は、公益社団法人栃木県経済同友会の  
行財政改革委員会における筆者の講演（2012  
年7月9日、2013年11月26日）を加筆修正し  
たものである。なお、筆者が作成した同委員  
会の活動報告書と一部重複する箇所もある  
が、同法人の承諾を得て掲載している。栃木  
県内の経済人との意見交換や九州経済同友会  
への視察、群馬県経済同友会との交流など、  
貴重な参画の機会を与えていただいた、安藤  
寛樹前委員長、伊沢正吉委員長をはじめ関係  
各位に心より感謝を申し上げたい。